

В.В. Окрепилов

РОЛЬ СТАНДАРТИЗАЦИИ В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ СООБЩЕСТВ

В статье приведен комплексный, всесторонний анализ возможностей применения инструментов стандартизации для обеспечения устойчивого развития административно-территориальных образований. Автор рассматривает примеры внедрения и практического применения стандартов для органов местного самоуправления, обосновывает необходимость активизации деятельности по разработке подобных стандартов и стандартизированных показателей (индикаторов) развития региона.

Социально-экономическое развитие России в настоящее время переходит на новый этап, определяемый понятием «устойчивое развитие» как фундаментальное явление, обуславливающее всю жизнедеятельность человека. Тому есть несколько причин. В первую очередь это глобализация. Регионы страны все чаще выступают как отдельные экономические субъекты, взаимодействуя между собой, а порой и конкурируя, например, в вопросах привлечения инвестиций. Степень устойчивости развития региона становится важным критерием при принятии потенциальным инвестором решения о вложении средств.

Впервые понятие устойчивого развития появилось в 1987 г. в докладе «Наше общее будущее» Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию. Под устойчивым развитием понималось «такое развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения, не подрывая возможностей будущих поколений удовлетворять их собственные потребности». Ряд авторов предлагает более широкое определение этого термина. Например, «устойчивое развитие – это синергетически управляемое экономико-социально-природное комплементарное развитие, которое направлено на обеспечение качества жизни населения и не ставит под угрозу право будущих поколений на удовлетворение возрастающих потребностей современного общества в неопределенно долгом промежутке времени» [1].

Опыт развития ведущих стран показывает, что в условиях глобализации основой устойчивого развития является инновационный путь. Результаты инноваций – это всегда повышение уровня качества, а последнее – ключ к решению многих проблем в современном мире, это база устойчивого развития.

Правомерно говорить о возникновении своеобразной цепной реакции качества. Люди ищут, где лучшие условия жизни, а инвестор – во что выгоднее вкладывать средства. Регионы с высоким уровнем качества жизни, как правило, отличаются высокой устойчивостью развития, следовательно, они инвестиционно более привлекательны. Инвестиции в свою очередь способствуют росту качества жизни, что приводит к росту устойчивости развития. И наоборот, в регионах с низкой инвестиционной привлекательностью постепенно происходит снижение качества жизни, и преодолеть данную тенденцию можно только посредством мер, принимаемых на уровне государства.

Согласно международным определениям, устойчивое развитие складывается из трех составляющих – экономического роста, социального развития и охраны окружающей среды (экологического развития). Совершенно очевидно, что производство, социальная сфера и экология не могут развиваться без совершенствования за-

конодательного обеспечения и разработки соответствующих нормативных документов, т. е. без развития стандартизации.

Исследования, проведенные в зарубежных странах, показали, что деятельность в области стандартизации оказывает большое влияние на развитие промышленности и бизнеса. При взаимодействии поставщиков и потребителей стандарты обеспечивают такие экономические преимущества, как снижение расходов на бизнес-операции и оценку возможностей рынка, повышение качества и конкурентоспособности продукции, устранение рыночных барьеров.

В целом были выделены следующие основные преимущества применения инструментов стандартизации, а именно обеспечение [2]:

- взаимной пригодности к эксплуатации или совместимости продукции;
- минимального уровня качества, который может быть установлен в терминах функциональности или безопасности продукции;
- информацией.

Рассмотрим, каким образом развитие стандартизации влияет на перечисленные выше составляющие устойчивого развития.

В качестве одного из основных элементов технического регулирования в условиях рыночной экономики стандартизация может обеспечить вклад в *экономический рост*, превышающий соответствующие показатели, от внедрения патентов и лицензий. Так, в результате исследований, проведенных в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона было выявлено, что эффективное применение технического нетарифного регулирования позволяет увеличить долю прибыли в среднем на 0,26% ВВП, тогда как прибыль от мер тарифного регулирования не превышает 0,14% ВВП. Большинство исследований показало, что преимущества стандартизации можно оценить как вклад в валовую прибыль компании на уровне 0,15-5% годовых доходов от продаж.

Что касается стандартизации в *социальном развитии*, то применительно к России речь идет о разработке и внедрении социальных стандартов, т. е. установлении соответствующих нормативов в основных сферах, определяющих формирование качества и уровня жизни населения: здравоохранении, образовании, социальном обслуживании, культуре, жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ) и т. д. Социальные стандарты обеспечивают конкретизацию конституционных деклараций. Без них доступность социальных прав граждан превращается в миф. Прослеживая динамику формирования, развития и становления социальных стандартов, можно осуществлять мониторинг социальных процессов, определять степень устойчивости общественных отношений [3].

В социальной сфере в России для лучшего учета потребностей и запросов людей необходимо разрабатывать и внедрять новые механизмы, в числе которых и система государственной социальной стандартизации качества жизни населения. В настоящее время существуют основы законодательной базы этой системы: федеральные законы «О прожиточном минимуме в РФ»; «О минимальном потребительском бюджете в РФ»; «О минимальной заработной плате в РФ»; «Об основах социального обслуживания населения в РФ» и др. Они устанавливают такие важные социальные стандарты, как уровень нищеты, бедности, уровень минимальной заработной платы, уровень компенсационных выплат для отдельных категорий населения и т. д. Большое значение для формирования данной системы будет иметь закон «О государственных минимальных социальных стандартах в Российской Федерации», работа над проектом которого ведется. Этот закон впервые будет стандартизировать жизненные условия и жизнедеятельность человека по минимально необходимому уровню в рамках социальной системы, трансформировать в сферу права комплекс социальной политики.

Стандартизация в экологическом развитии – одно из активно развиваемых направлений нормативного правового регулирования. Мировое сообщество проводит сегодня большую работу по защите окружающей среды. Например, только в ЕС принято более 90 директив в области экологии. Они касаются генеральной политики ЕС по охране окружающей среды, улучшению качества воды, качества воздуха, регулированию промышленных рисков и биотехнологий, отходов, шумов.

Говоря о преимуществах развития стандартизации в сфере экологии, можно сослаться на мнение президента и председателя правления компании АВВ Перси Барневика, который в 1995 г. заявил на экологической конференции в г. Ставангере (Норвегия): «...если взглянуть на вещи реально, можно обнаружить, что среди компаний существует устойчивая положительная корреляция между высокой экологической эффективностью компании и ее прибыльностью и общим благополучием. Это не противоречие, это корреляция» [4].

Действительно, в прошедшие десятилетия отмечена устойчивая связь между экологическими проблемами и экономическими достижениями. Например, Германия, имеющая одно из самых требовательных с экологической точки зрения законодательств, демонстрирует высокие темпы экономического роста. Поскольку эта страна имеет и развитую систему социальной защиты, то на этом примере можно наглядно убедиться, что развитие стандартизации самым непосредственным образом способствует повышению устойчивости развития.

Следует особо подчеркнуть, что насущной задачей стандартизации является установление требований не только к продукции и услугам, но и к процессам управления. Эффективность деятельности по обеспечению устойчивого развития не в меньшей степени зависит и от качества управления на всех уровнях – от предприятия до страны. Сегодня понимание необходимости развития стандартизации как важнейшего фактора повышения эффективности управления существует на международном уровне.

В сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге была проведена 36-я Генеральная Ассамблея Международной организации по стандартизации. По итогам ее работы отмечено, что общество нуждается в создании стандартов, которые помогут:

- учесть сбалансированные запросы и ожидания всех заинтересованных сторон в улучшении качества жизни;
- установить системы прозрачных показателей качества жизни в различных странах и регионах, а также глобальных мировых показателей;
- применять эффективные инструменты улучшения качества жизни;
- определить требования к взаимодействию общества и власти с целью эффективного устойчивого развития различных сообществ: стран, городов, поселений;
- отслеживать изменения показателей качества жизни в различных регионах мира.

Исходя из данных требований, можно выделить на ближайшую перспективу первоочередные задачи развития следующих форм стандартизации:

- терминологии в области качества жизни;
- основных общепринятых характеристик качества жизни, (например, определения уровня бедности, прожиточного минимума и т. д.);
- требований к системам менеджмента качества, системам экологического менеджмента и др.;
- требований к органам власти и самоуправления;
- единых требований к группам показателей качества жизни по разделам: экология, преступность, отдых, здравоохранение, обучение и др.;
- показателей качества жизни и методик их расчета;
- мониторинга и отчетности о качестве жизни.

Одним из важных направлений развития стандартизации является разработка стандартов для органов местного самоуправления (ОМС). Сегодня общество ожидает от органов власти качественного, ответственного и эффективного управления. Поэтому так важно уделять внимание повышению качества работы ОМС.

ОМС являются непосредственными участниками процесса стабилизации общества. Проводимая ими работа способствует формированию и сохранению доверия граждан к государственным институтам.

В качестве примера международных стандартов для ОМС можно привести международный стандарт ISO/TS 17582:2014 «Системы менеджмента качества. Дополнительные требования по применению ISO 9001:2008 для избирательных организаций на всех уровнях власти». Этот документ регулирует элементы процедуры выборов. Он содержит технические условия регистрации голосующих, политических организаций и кандидатов, электоральной логистики, проведения голосования, подсчета голосов и объявления результатов, контроля финансирования избирательных кампаний, разрешения разногласий.

С позиций устойчивого развития более существенным является международный стандарт ISO/TS 18091:2013 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания, касающиеся применения ISO 9001:2008 в местных органах власти» (выпущен взамен руководящего документа IWA 4:2005 «Руководящие указания по применению стандарта ISO 9001:2000 местными органами власти»), который призван облегчить внедрение системы менеджмента качества в ОМС.

Задача внедрения системы менеджмента качества в ОМС чрезвычайно актуальна. Сегодня главным недостатком существующей системы государственных услуг является отсутствие учета интересов главного потребителя – гражданина. Наличие системы менеджмента качества позволяет власти на местах осуществлять свою деятельность, направляя ее на удовлетворение нужд людей. Она позволяет руководству ОМС управлять развитием с позиций системного мышления, т. е. выявлять закономерности изменений и связи между ними. Такая система предусматривает оптимизацию организационной структуры, а также системы планирования, управления процессами, ресурсами и документацией, необходимыми для достижения целей в области качества, и обеспечивает непрерывное совершенствование предоставляемых услуг.

Говоря кратко, стандартизация способствует повышению качества услуг ОМС, следовательно, переходу подведомственной ему территории к устойчивому развитию (рис. 1).

Использование систем управления для повышения качества услуг органов власти началось в 70-е годы прошлого века в США. Сегодня они внедряются во многих странах мира. Лидерами этого направления являются Италия, США, Китай, Япония, Испания, Польша, Швейцария, Португалия, Мексика (рис. 2) [5].

В настоящее время и в России осознается необходимость внедрения стандартов на системы менеджмента в органах государственной и муниципальной власти. В 2007 г. введен в действие национальный стандарт ГОСТ Р 52614.4. – 2007 «Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления». Стандарт ИСО 9001 внедрен как в центральном аппарате Федеральной антимонопольной службы, так и в ее территориальных органах (в 2012 г. – в пяти территориальных органах, в 2013 г. – в шести). Стандарт активно используется в администрации г. Шахты, правительстве и муниципальных образованиях Чувашской республики, правительстве и органах исполнительной власти Калининградской области и т. д.

Однако темпы внедрения систем менеджмента качества в органах государственной власти недостаточны. По преимуществу применяются отдельные инструменты и методы повышения качества государственных услуг, например, модели самооценки (премий по качеству).

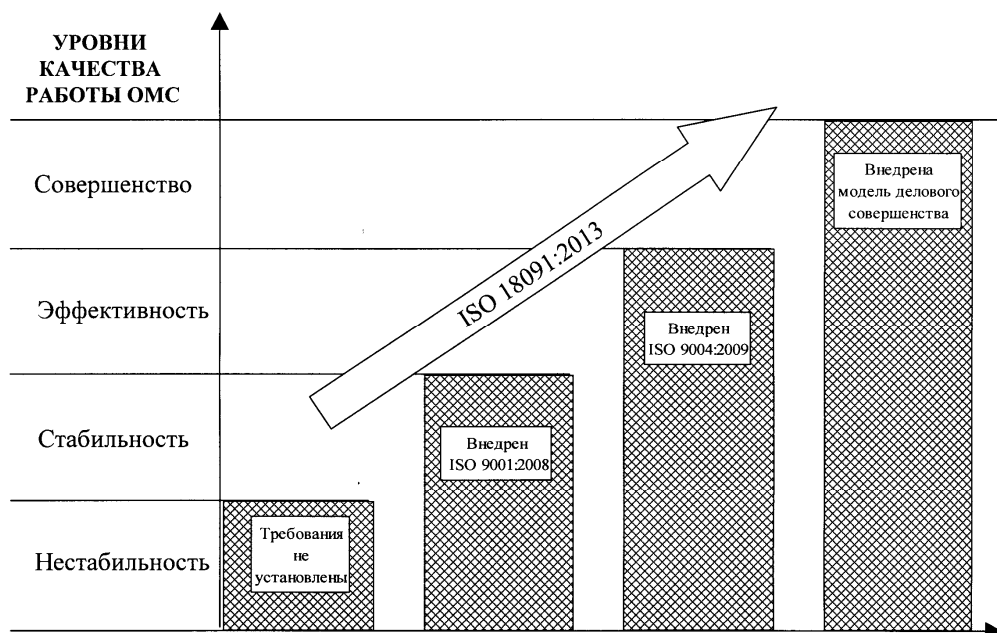


Рис. 1. Влияние стандартизации на повышение качества услуг ОМС

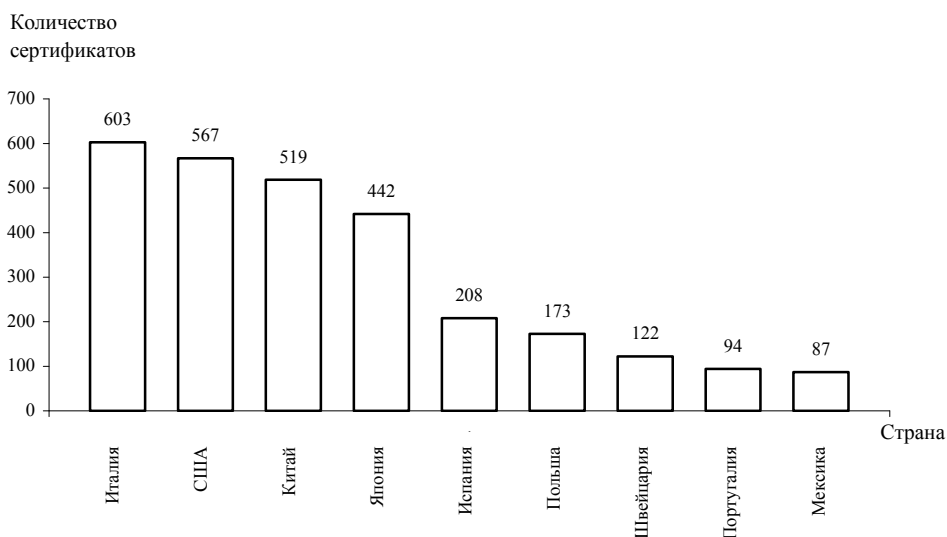


Рис. 2. Внедрение систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти

Другим важным направлением развития стандартизации для целей устойчивого развития является разработка стандартизированных показателей (индикаторов) развития региона, использование которых позволяет оценивать положение регионов с точки зрения устойчивого развития. К сожалению, общепринятая методика расчета таких показателей пока не разработана. Однако в этом направлении предприняты определенные шаги.

В начале 2012 г. был создан новый технический комитет ИСО/ТК 268 «Устойчивое развитие в сообществах». Главными задачами его являются выработка критериев оценки деятельности органов управления сообществ и создание систем управления сообществами. Под сообществом понимается административно-территориальное образование, целью которого является обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Под сообществом можно понимать и муниципальное образование, и город, и область.

Международным ТК 268 подготовлен проект международного стандарта «Устойчивое развитие общества – показатели по городским службам и качеству жизни населения» (ISO/DIS 37120), который в настоящее время проходит процедуру обсуждения. В данном стандарте представлены индикаторы, структурированные по 17-ти направлениям. Среди них есть, например, такие, как концентрация мелких твердых частиц, шумовое загрязнение, выбросы парниковых газов, число подключений к сети Интернет в расчете на 10 тыс. чел., количество соединений с мобильных телефонов в расчете на 100 тыс. чел. и т.д. Таким образом, возможно всесторонне оценить не только качество жизни в регионе, но и конкурентоспособность территории.

Устойчивость развития территории можно оценить и на основе стандарта ISO 18091:2013. Он содержит методику самооценки качества работы ОМС по 39-ти критериям в четырех основных категориях: «Институциональное развитие», «Экономическое развитие», «Социальное развитие», «Экологическое развитие». Однако существенным недостатком данного набора показателей является отсутствие в нем характеристики демографической обстановки на территории муниципального района или городского округа. Еще одним недостатком является описательный характер критериев: большинство из них не предусматривает точных цифровых значений. Кроме того, предполагается всего лишь три ступени развития, и при достижении удовлетворительного качества работы становятся неясными пути дальнейшего развития.

С целью применения инструментов стандартизации для оценки устойчивости развития в России создан национальный ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований», являющийся «зеркальным» по отношению к ТК 268. В состав ТК 115 входят два подкомитета в соответствии с основными направлениями работы: их задачами являются разработка методологии системного подхода к управлению качеством в административно-территориальных образованиях, а также показателей эффективности и методов оценки деятельности. В рамках ТК ведутся работы по созданию национальных стандартов, уточнению терминологии и формированию единого понятийного аппарата, разработке системы показателей эффективности деятельности органов управления и методик внедрения механизмов управления качеством в них. В настоящее время в завершающей фазе находится обсуждение национального стандарта «Системы менеджмента качества – Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в органах государственной исполнительной власти». В проекте, в частности, конкретизировано применение процессного и системного подходов для управления качеством государственных услуг, уточнен терминологический аппарат.

В качестве примера, предусматривающего внедрение отечественных систем оценки развития территорий, можно назвать Указ Президента РФ № 607 от 28.04.2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», а также Распоряжение Правительства РФ № 1313-р от 11.09.2008 г. «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля

2008 г. N 607 ...». Указом был установлен основной перечень из 37-ми показателей, а распоряжением Правительства РФ – дополнительный перечень из 36-ти показателей. Данные показатели формируют единую модель оценки, позволяющую охарактеризовать качество жизни населения, а также степень внедрения новых методов и принципов управления. Однако и в этом случае в перечень не были включены показатели, отражавшие работу ОМС по улучшению экологической обстановки.

Действующими документами в этой сфере являются Указы Президента РФ № 1199 от 21.08.2012 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и № 1384 от 14.10.2012 г. «Об оценке эффективности деятельности ОМС городских округов и муниципальных районов». В соответствии с ними деятельность органов исполнительной власти оценивается по 11-ти основным показателям, а эффективность работы ОМС (кроме внутригородских муниципальных образований в Москве и Санкт-Петербурге, которые являются городами федерального значения и для которых соответствующие нормативные документы еще разрабатываются) по 13-ти основным показателям.

В целях разработки оптимального набора показателей для оценки устойчивого развития территории нами проведен сопоставительный анализ перечня показателей работы органов государственной и муниципальной власти, установленных указами Президента РФ, и показателей, установленных упомянутыми ранее международными стандартами. Для этого показатели были разбиты по составляющим устойчивого развития. Причем в ходе исследования была выделена четвертая составляющая – *институциональное развитие*, которое, на наш взгляд, служит основой оценки качества работы органов государственной и муниципальной власти. Результаты анализа представлены в таблице.

Таблица

Распределение критериев оценки по составляющим устойчивого развития

Составляющая устойчивого развития	Показатель по Указу № 1199	Проект международного стандарта ISO/DIS 37120 по показателям		Показатель по Указу № 1384	Показатель по стандарту ISO 18091:2013
		основной	вспомогательный		
Экономический рост	6	5	7	8	8
Социальное развитие	5	16	20	4	11
Экологическое развитие	0	7	12	0	8
Институциональное развитие	1	2	4	1	12

Приведенные в таблице системы оценки не могут быть напрямую использованы для всесторонней оценки устойчивости развития территории (региона). Так, в методике оценки развития, соответствующей Указам, больше внимания уделяется экономическому росту, чем социальному развитию, а экологическое развитие не отражается вообще. В то же время в проекте международного стандарта основное внимание уделяется социальному развитию. Количество критериев по нему в три раза превышает количество критериев по экономическому развитию. Больше внимания социальному развитию уделяется и в системе оценки, согласно ISO 18091:2013.

На наш взгляд, акцентирование какой-либо одной из составляющих устойчивого развития требует сосредоточения усилий именно на ее развитии, что приводит к отставанию развития других и в конечном счете к потере устойчивости.

В ходе дальнейшего анализа были выявлены совпадающие критерии, т. е. отражающие одинаковые аспекты развития. Например, и в Указе № 1199, и в проекте международного стандарта есть показатели, отражающие экономическое положение населения (уровень безработицы, количество бедных), развитие промышленности, инвестиции на

территории, доходы бюджета. Такое же совпадение отмечается и для показателей работы ОМС (муниципалитетов). Отмечены совпадения и по показателям продолжительности жизни населения, его смертности, а также уровня образования. Кроме того, и в Указах, и в международных стандартах есть показатели, отражающие удовлетворенность населения деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

В то же время выявлены и существенные расхождения. Например, по проекту международного стандарта нельзя оценить состояние дел в жилищном строительстве на данной территории, а показатели, установленные Указами Президента РФ, не отражают обеспеченности граждан медицинскими услугами.

Таким образом, проведенное сопоставление приводит к выводу о том, что представленные наборы показателей могут быть взяты за основу оценки устойчивого развития территории. Перечень показателей должен быть существенно расширен, чтобы отражать:

- экологическое состояние территории (состояние окружающей среды напрямую влияет на устойчивость развития и на качество жизни населения);
- состояние жилищного строительства (качество жилья также оказывает существенное влияние на качество жизни, а увеличение объемов жилищного строительства может стать одним из способов ускорения экономического роста);
- развитие таких социально-значимых сфер, как медицина, образование, культура, ЖКХ;
- тщательную оценку качества государственных и муниципальных услуг.

Разработка стандартизированного перечня таких показателей позволит однозначно трактовать основные положения нормативных документов в сфере качества управления и качества жизни, а значит, позволит выработать единую методику оценки регионов. Причем рейтинг регионов может быть составлен не только по аспектам социально-экономического развития, но и по качеству управления. Может быть оценена и стабильность (устойчивость развития) территории. Более полная информация позволит инвесторам принимать тщательно взвешенные решения, что будет способствовать повышению эффективности использования вложенных средств.

Литература

1. Бурак П.И., Зворыкина Т.И. Отечественные и международные требования к устойчивому развитию административно-территориальных образований // *Электронный научный журнал «Экономика качества»* Режим доступа: <http://www.eq-journal.ru>. № 2(6). 2014.
2. Окрепилов В.В. *Экономика качества*. СПб.: Наука. 2011.
3. Шкиндрер Н.Л. Стандартизация социальных услуг как фактор развития социальной сферы. *Электронный ресурс*. Режим доступа: <http://do.teleclinica.ru/184456/>.
4. Масленникова И.С., Кузнецов Л.М., Пиенин В.Н. *Экологический менеджмент: Учеб. пособ.* СПб.: СПбГИЭУ. 2005.
5. Окрепилов В.В. Повышение качества государственных услуг посредством внедрения систем менеджмента качества // *Труды V Всероссийского симпозиума по экономической теории. Том 1. Политическая экономия. Микроэкономика (экономика локальных рынков). Макроэкономика (национальная экономика)*. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН. 2012.